



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00250182/2019

Representação PFDC Nº 9/2019/PFDC/MPF

Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.011306/2019-54

Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face dos Decretos 9.725, de 12 de março de 2019, e 9.794, de 14 de maio de 2019, de modo a excluir, do âmbito de incidência de ambos, as universidades federais (declaração de nulidade parcial sem redução de texto).

I – OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

O Decreto 9.725, ao extinguir cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal, acarretou o seguinte impacto nas universidades federais de todo o País:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CORTE DE FUNÇÕES GRATIFICADAS PROMOVIDAS PELO DECRETO 9.725

| IFES | Total | IFES | Total | IFES | Total | IFES | Total |
|-----------|-------|-------|-------|--------|-------|--------------------|-------------|
| FURG | 66 | UFGD | 105 | UFRA | 21 | UFU | 432 |
| UFABC | 45 | UFJF | 58 | UFRB | 49 | UFV | 274 |
| UFAC | 101 | UFLA | 32 | UFRGS | 323 | UFVJM | 44 |
| UFAL | 100 | UFMA | 51 | UFRJ | 391 | UNB | 113 |
| UFAM | 172 | UFMG | 391 | UFRN | 158 | UNIFAL-MG | 5 |
| UFBA | 287 | UFMS | 127 | UFRPE | 83 | UNIFAP | 21 |
| UFC | 212 | UFMT | 57 | UFRR | 22 | UNIFEI | 42 |
| UFCA | 114 | UFOB | 118 | UFRRJ | 48 | UNIFESP | 120 |
| UFCG | 94 | UFOP | 146 | UFS | 126 | UNIFESSPA | 134 |
| UFCSPA | 2 | UFOPA | 50 | UFSC | 365 | UNILA | 30 |
| UFERSA-RN | 31 | UFPA | 423 | UFSCar | 96 | UNILAB | 30 |
| UFES | 176 | UFPB | 224 | UFSJ | 29 | UNIPAMPA | 45 |
| UFESBA | 125 | UFPE | 372 | UFSM | 354 | UNIR | 45 |
| UFF | 355 | UFPeI | 59 | UFT | 35 | UNIRIO | 99 |
| UFFS | 50 | UFPI | 98 | UFTM | 70 | UNIVASF | 35 |
| UFG | 111 | UFPR | 274 | UFTPR | 98 | Total Geral | 8334 |

Fonte: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas (Forgepe), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)

O Decreto 9.794, por sua vez, ao disciplinar as nomeações, exonerações, designações e dispensas para cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República, retira dos reitores das universidades federais a possibilidade de realizar nomeações para os cargos de vice-reitor, pró-reitor, procurador-chefe das IFES, diretor e vice-diretor de unidade universitária e de direção de unidades administrativas e suplementares. Tais atribuições foram delegadas ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (art. 4º), com vedação expressa de subdelegação (art. 4º, § 4º). O quadro a seguir desenvolve de forma didática as consequências do Decreto 9794.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

| Competência | Decreto 9.794 | Anterior | O que muda com o Decreto? |
|--|---|--|--|
| Presidente da República | Art. 2º- São de competência do Presidente da República as nomeações e as designações para as quais não haja delegação | Sem alteração da competência para nomeação do cargo de Reitor. Lei 9.192/95 e Decreto 1.916/96. | Art. 11. ... Uso obrigatório do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc. Pesquisa junto à Controladoria-Geral da União e à Agência Brasileira de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para verificação de vida pregressa. |
| Ministro de Estado Chefe da Casa Civil | Art. 4º.... I - quando se tratar de cargo ou função de nível equivalente a 5 e 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS; | Competência dos Reitores para nomeação de cargo de nível equivalente a DAS-5 (CD-2) – Vice-Reitor e Pró-Reitores. Vice-Reitor – competência subdelegada aos Reitores por meio da Portaria MEC nº 1.048, de 14 de outubro de 1996. Pró-Reitor – competência delegada aos reitores por meio do Decreto 228/1991. | Revoga competências dos reitores É vedada a subdelegação nestes casos, conforme art. 4º, § 3º, do referido Decreto. Art. 11. ... Uso obrigatório do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc. Pesquisa junto à Controladoria-Geral da União e à Agência Brasileira de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para verificação de vida pregressa. |
| | II - cargos ou funções de chefe de assessoria parlamentar, de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalado junto às autarquias e às fundações públicas federais, de chefe de assessoria jurídica e de consultor jurídico; e, | Cargo de Procurador-Chefe das IFES – competência da Advocacia-Geral da União. | Revoga competências da AGU. É vedada a subdelegação nestes casos, conforme art. 4º, § 3º, do referido Decreto. Art. 11. ... Uso obrigatório do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc. Pesquisa junto à Controladoria-Geral da União e à Agência Brasileira de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para verificação de vida pregressa. |
| | III - cargos ou funções de autoridades máximas de unidades descentralizadas com nível equivalente ou superior a 3 do Grupo-DAS. | Competência dos Reitores para nomeação de cargo de Diretor e o Vice-Diretor de unidade universitária. (CD-3 e CD-4). Decreto nº 1.916/1996. | Revoga competências dos reitores É vedada a subdelegação nestes casos, conforme art. 4º, § 3º, do referido Decreto. Art. 11. ... Uso obrigatório do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc. Pesquisa junto à Controladoria-Geral da União e à Agência Brasileira de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para verificação de vida pregressa. |
| Demais Ministros de Estado (Educação) | Art. 6º.... I - nomeações para provimento de cargos efetivos em decorrência de habilitação em concurso público; e | Competência dos Reitores. Decreto nº 83.840/1979. | |
| | II - nomeação para provimento de cargos em comissão e designação para ocupação de funções de confiança não especificadas no art. 4 | Competência dos Reitores (Cargos de Direção de unidade administrativas e suplementares – CD3 e CD4) e Funções Gratificadas –FG. Decreto nº 228/ | Para os Cargos de Direção (CD-3 e CD-4) é obrigatório o uso do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc |

Fonte: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas (Forgepe), da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A fundamentação a seguir tem o propósito de evidenciar que os decretos impugnados, se porventura alcançarem as universidades federais, afrontarão a sua autonomia administrativa, tal como expressa no art. 207 da CR.

II – CABIMENTO DA ADI

Os Decretos 9.725 e 9.794 invocam expressamente, como fundamento da atribuição presidencial, o artigo 84, inciso VI, da CR. Há forte consenso na doutrina de que o “decreto” previsto nesse dispositivo é de natureza autônoma¹. Com tal conformação, o ato normativo é passível de ação direta de inconstitucionalidade².

III – AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

As universidades começam a surgir no século XII, num contexto de desenvolvimento urbano e cultural da Europa. Uma das primeira e mais importantes, inclusive porque modelo de inspiração para outras tantas, foi a Universidade de Paris, resultado da reunião de professores que, não estando vinculados às escolas de mosteiro e de catedral, começaram a lecionar cursos superiores, pagos pelos alunos. No entanto, não podiam expedir diplomas, prerrogativa exclusiva da escola de catedral. Eunice R. Durham³, amparada em extensa pesquisa de Jacques Verger, anota:

A criação da Universidade de Paris decorreu da congregação desses professores num tipo de corporação, forma medieval de organização dos ofícios.

De fato, a estrutura das corporações de ofícios constituía um modelo adequado para a organização da universidade em gestação. As corporações eram associações civis, independentes da igreja, que gozavam de autonomia na organização e na execução de ofícios os mais variados, envolvendo tanto o artesanato como o comércio e a prestação de certos serviços

1 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, pp. 204-205; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 275-276

2 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. rev., ampl. e atual..Salvador: Editora Juspodivm. 2013, pp 1107-1109

3): <https://ufam.edu.br/attachments/article/2317/Artigo%20Autonomia%20Universit%C3%A1ria%20Eunice%20Durham.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(como o de barbeiros-cirurgiões, por exemplo). Elas envolviam não apenas o monopólio do exercício de certas profissões mas o do acesso aos conhecimentos próprios do ofício. A admissão de novos membros e a transmissão do conhecimento necessário ao exercício da profissão eram autonomamente reguladas dentro da corporação, envolvendo uma hierarquia formada por mestres, oficiais e aprendizes. A autonomia de que gozavam era exercida face ao poder local e legitimada por um estatuto reconhecido pelas autoridades, o qual incluía um certo número de regalias em termos de direitos civis.

A ideia da autonomia, portanto, está no embrião da universidade. Isso porque, desde sempre, a sua concepção foi a de espaço de produção de reflexão crítica, sem dogmas e preconceitos, livre da censura religiosa, política e econômica. De modo que liberdade de cátedra e autonomia administrativa surgem de certa forma indissociadas. Durham anota:

Nas primeiras universidades a liberdade de pensamento era, como vimos, um movimento interno que implicava freqüentes confrontos com a Igreja. Por outro lado, elas possuíam plena autonomia financeira, porque eram sustentadas pelos alunos. Também possuíam, enquanto corporação, autonomia administrativa. No período de sua consolidação, seu próprio sucesso criou novas necessidades de espaços e instalações, envolvendo uma crescente negociação com as instâncias da Igreja, das monarquias e da grande nobreza para a obtenção de doações, incluindo edificações para salas de aula, residências estudantis, bibliotecas e observatórios astronômicos. As relações entre a universidade, o poder temporal e a Igreja sempre foram muito dinâmicas. De fato, tanto os reis e a alta nobreza como a Igreja mostraram muito cedo grande interesse em promover a fundação de universidades e contribuir para sua manutenção, porque elas cumpriam a função fundamental de formar o pessoal letrado indispensável para a organização da Igreja e do Estado. Entretanto, apesar de um aumento gradual da dependência de recursos públicos, as universidades não se tornaram públicas no sentido atual, isto é, instituições propriamente estatais, mantendo muito de sua estrutura original: a de corporações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A liberdade de cátedra é, na atualidade, um pressuposto das democracias modernas. Já o financiamento dos custos e a gestão administrativa das universidades foram seguindo modelos variados no mundo – público, privado e misto – com diferentes graus de autonomia.

No Brasil, a partir de 1988, a autonomia administrativa, ao lado da didático-científica e de gestão financeira e patrimonial, ganha *status* constitucional (art. 207). E a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – 9.394/1996 – a especificou em seu artigo 54:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

- I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;
- II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
- III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
- IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
- V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A despeito de jamais implementada integralmente, e de as universidades federais estarem administrativamente vinculadas ao Ministério da Educação, parece pouco razoável negar qualquer densidade à regra da autonomia administrativa das universidades.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, sempre a concebeu de forma bastante ampliada, apenas com a ressalva de que “autonomia” não é sinônimo de “soberania”. Significa dizer que as universidades se submetem aos controles próprios da administração pública, no tocante à aplicação dos recursos que lhes são alocados, mas com ampla autonomia na gestão de pessoal. Confira-se:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ART. 207, DA CB/88. LIMITAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE DE A AUTONOMIA SOBREPOR-SE À CONSTITUIÇÃO E ÀS LEIS. VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUE ENSEJA O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS [ARTS. 19 E 25, I, DO DECRETO-LEI N. 200/67]. SUSPENSÃO DE VANTAGEM INCORPORADA AOS VENCIMENTOS DO SERVIDOR POR FORÇA DE COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO DE VENCIMENTOS OU DEFERIMENTO DE VANTAGEM A SERVIDORES PÚBLICOS SEM LEI ESPECÍFICA NEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA [ART. 37, X E 169, § 1º, I E II, DA CB/88]. IMPOSSIBILIDADE. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DE DECISÃO JUDICIAL. ATO QUE DETERMINA REEXAME DA DECISÃO EM OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS VIGENTES. LEGALIDADE [ARTS. 1º E 2º DO DECRETO N. 73.529/74, VIGENTES À ÉPOCA DOS FATOS]. 1. As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis [art. 207, da CB/88]. Precedentes [RE n. 83.962, Relator o Ministro SOARES MUÑOZ, DJ 17.04.1979 e MC-ADI n. 1.599, Relator o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.05.2001]. 2. As Universidades Públicas federais, entidades da Administração Indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas. Seus atos, além de sofrerem a fiscalização do TCU, submetem-se ao controle interno exercido pelo Ministério da Educação. 3. Embora as Universidades Públicas federais não se encontrem subordinadas ao MEC, determinada relação jurídica as vincula ao Ministério, o que enseja o controle interno de alguns de seus atos [arts. 19 e 25, I, do decreto-lei n. 200/67]. 4. Os órgãos da Administração Pública não podem determinar a suspensão do pagamento de vantagem incorporada aos vencimentos de servidores quando protegido pelos efeitos da coisa julgada, ainda que contrária à jurisprudência. Precedentes [MS 23.758, Relator MOREIRA ALVES, DJ 13.06.2003 e MS 23.665, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.09.2002]. 5. Não é possível deferir vantagem ou aumento de vencimentos a servidores públicos sem lei específica, nem previsão orçamentária [art. 37, X e 169, § 1º, I e II, da CB/88]. 6. Não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e administrativa garantida pelo art. 207 da Constituição no ato do Ministro da Educação que, em observância aos preceitos legais, determina o reexame de decisão, de determinada Universidade, que concedeu extensão administrativa de decisão judicial [arts. 1º e 2º do decreto n. 73.529/74, vigente à época]. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (RMS 22047 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 21/02/2006, DJ 31-03-2006 PP-00014 EMENT VOL-02227-01 PP-00174)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. CONTROLE EXTERNO. 1. Hipótese em que, para dissentir do entendimento do Tribunal de origem, seria imprescindível o reexame dos fatos e provas constantes dos autos (Súmula 279/STF). 2. O controle externo das universidades públicas é válido e não fere a autonomia universitária prevista no texto constitucional. Contudo, o condicionamento da análise prévia dos custos para a liberação de pagamento de pessoal acabou se mostrando abusivo e desarrazoado. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(RE 613818 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO,
Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, Dje 161 07-08-2018)

Desse modo, os decretos impugnados, se de fato alcançarem as universidades, significam o fim da autonomia administrativa. A extinção abrupta de funções comissionadas, em número impressionantemente alto, compromete quase que em absoluto o funcionamento administrativo. E o que dizer de nomeação e designação para cargos e funções da universidade por parte do Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República?

A prevalecer a possibilidade neles indicada, as universidades passam a ser unidades do Ministério da Educação, sem qualquer dos atributos que historicamente ostentam e em desacordo com a sua conformação constitucional.

IV – PEDIDO

Pelo exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem solicitar a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face dos Decretos 9.725, de 12 de março de 2019, e 9.794, de 14 de maio de 2019, de modo a excluir, do âmbito de incidência de ambos, as universidades federais (declaração de nulidade parcial sem redução de texto).

Brasília, 22 de maio de 2019.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão